

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE LETRAS - IL
DEPARTAMENTO DE LÍNGUAS ESTRANGEIRAS E TRADUÇÃO – LET
CURSO DE LETRAS-JAPONÊS**

WALDEMIRO FRANCISCO SORTE JUNIOR

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA
NACIONAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPERIÊNCIAS DO
BRASIL E DO JAPÃO**

BRASÍLIA

2014

WALDEMIRO FRANCISCO SORTE JUNIOR

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA NACIONAL:
UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL E DO JAPÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
obtenção do grau de Licenciado em Letras-
Japonês pela Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Ronan Alves Pereira

BRASÍLIA

2014

WALDEMIRO FRANCISCO SORTE JUNIOR

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA NACIONAL:
UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL E DO JAPÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
obtenção do grau de Licenciado em Letras-
Japonês pela Universidade de Brasília.

Aprovado em 27 de junho de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Ronan Alves Pereira – Universidade de Brasília

Examinadora: Prof^a. Dr^a. Michele Eduarda Brasil de Sá – Universidade de Brasília

Examinadora: Prof. Dr. Fausto Pinheiro Pereira – Universidade de Brasília

RESUMO

O presente trabalho analisa políticas industriais recentes no Brasil, especialmente no que tange à tentativa de usar o poder público de compra para incentivar o crescimento de empresas nacionais. O modelo japonês de intervenção do estado na economia durante o período pós-guerra, que resultou em elevados níveis de crescimento industrial e econômico, é examinado e utilizado como referencial para avaliar os esforços atuais do governo brasileiro de promover o desenvolvimento da industrial nacional. Este estudo identifica a ausência de foco claro e objetivo em indústrias estratégicas, bem como a falta de políticas específicas para esses setores industriais como as principais limitações das políticas industriais brasileiras recentes. Além disso, defende que a troca de informações entre o governo e o setor privado é insuficiente para promover níveis elevados de crescimento industrial.

Palavras-chave: Licitação, intervenção do estado na economia, políticas públicas, política industrial, crescimento econômico, Modelo do Estado Desenvolvimentista, Japão, Brasil.

ABSTRACT

This study examines recent Brazilian industrial policies, especially regarding the use of public procurement to stimulate the growth of the domestic industry. The Japanese model of state intervention during the postwar period, which resulted in high level of industrial and economic growth, is analyzed and used as reference to evaluate current efforts of the Brazilian government to stimulate the development of the national industry. This present study identifies the lack of a clear focus on strategic industries, as well as the absence of sector-specific policies for these sectors, as the main limitations of Brazilian industrial policies in recent years. On top of that, it argues that the level of information exchange between the government and the private sector is insufficient to generate higher levels of industrial growth in the country.

Keywords: Public procurement, state intervention in the economy, public policies, industrial policies, economic growth, Developmental State Model, Japan, Brazil.

AGRADECIMENTOS

O autor gostaria de expressar o seu sincero agradecimento ao professor Ronan Alves Pereira pela constante motivação e contribuição para o aprimoramento do presente trabalho.

O autor também agradece a contribuição dos Professores Augusto Profeta dos Reis, Fausto Pinheiro Pereira, Kimiko Uchigasaki Pinheiro, Michele Eduarda Brasil de Sá, Tae Suzuki, Yuki Mukai e Yuko Takano pelos comentários realizados em versões preliminares deste estudo.

SUMÁRIO

1. Introdução	1
2. Problema de pesquisa, metodologia e objetivos	4
2.1. Problema de pesquisa	4
2.2. Justificativa	4
2.3. Objetivos	7
2.4. Perguntas de Pesquisa	8
2.5. Metodologia	8
3. Intervenção do estado e relações entre empresas no Japão	11
3.1. A relação entre o governo e a iniciativa privada no Japão	11
3.2. Administração da cadeia produtiva no Japão	15
4. Experiências recentes no Brasil de fomento à indústria nacional	19
4.1. As políticas industriais brasileiras em anos recentes	19
4.2. O uso do sistema licitatório brasileiro no fomento à indústria	23
5. Uma comparação entre as experiências japonesa e brasileira	28
6. Conclusão	35
Bibliografia	38

1. INTRODUÇÃO

O propósito do presente trabalho é analisar a experiência japonesa de intervenção do estado na economia no pós-guerra, de modo a realizar um estudo comparativo com recentes iniciativas implementadas pelo governo brasileiro para fomentar a indústria nacional. Além disso, como o poder de compra do governo tem sido usado como um meio de estimular a indústria nacional em políticas públicas recentes no Brasil, este estudo irá realizar uma breve abordagem sobre os resultados dessa iniciativa.

As formas como o governo pode estimular o desenvolvimento industrial, ampliar o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e promover o empreendedorismo podem ser classificadas em duas categorias básicas: estratégias baseadas na demanda (também conhecidas como *pull strategies*) e estratégias baseadas na oferta (ou *push strategies*). As estratégias baseadas na demanda são essencialmente mecanismos focados na melhora das situações de mercado, ou seja, procuram criar novos segmentos mercadológicos ou ampliar a transparência, competitividade e segurança de retornos econômicos em determinados nichos de mercado. Já as estratégias baseadas na oferta, tais como reduções de impostos e incentivos fiscais, procuram incentivar as empresas fornecendo subsídios financeiros ou reduzindo custos (CHAUDHURI, 2010). Deve-se ter em mente que políticas governamentais para promover o desenvolvimento industrial são geralmente uma combinação desses dois tipos de estratégia (KETTLER; COLLINS, 2002; MORRIS *et. al.*, 2005; CHAUDHURI, 2010, p. 62; GODIN; LANE, 2013).

Compras públicas ou licitações podem ser definidas como o processo por intermédio do qual o governo “cria, administra e consolida contratos relacionados à aquisição de bens e à contratação de consultorias ou entidades que irão realizar obras públicas ou fornecer serviços”¹ (SORTE JUNIOR, 2013, p. 60). Como as licitações envolvem uma quantidade significativa de recursos financeiros – estimados em 15% do produto interno bruto (PIB) de países desenvolvidos e 20% para países emergentes (SORTE JUNIOR, 2013, p. 59) –, elas podem ser usadas

¹ Livre tradução do autor. No original:

Procurement can be understood as the process which creates, manages and fulfils contracts relating to the acquisition of goods and to the hiring of contractors or consultants to carry out works or provide services (SORTE JUNIOR, 2013, p. 60).

como estratégias baseadas na demanda para fomentar a produção local e o investimento em P&D.

A priorização de firmas locais em compras públicas é uma situação excepcional, uma vez que corresponde à flexibilização dos princípios da isonomia e da ampla concorrência em prol da promoção do desenvolvimento nacional. Vale ressaltar que o favorecimento de determinadas empresas em processos licitatórios, ainda que possua um fim claro de incentivar o desenvolvimento da indústria nacional, pode acarretar uma série de consequências negativas, tais como corrupção, conluio entre fornecedores e uso ineficaz do erário público. A formação de cartéis pode “impor maiores preços para os consumidores, reduzir incentivos para inovar e aumentar as barreiras de entrada” (THE ECONOMIST, 2014). Não obstante, o presente trabalho defende que existe a possibilidade de harmonizar-se a isonomia e competitividade com políticas para o fomento da indústria nacional em processos licitatórios. Na verdade, o Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio (OMC) já prevê situações excepcionais nas quais o princípio da isonomia pode ser flexibilizado. É o caso do seu artigo V, o qual permite que nações em desenvolvimento, especialmente as menos desenvolvidas, busquem seu desenvolvimento econômico e industrial por intermédio das compras públicas² (NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Este trabalho encontra-se dividido em seis capítulos, incluindo esta introdução. O próximo capítulo apresenta a justificativa, os objetivos, a metodologia, além de outros elementos delimitadores do escopo da presente pesquisa. O capítulo três é dedicado a uma breve análise dos padrões de intervenção do estado na economia e de administração da cadeia produtiva utilizados tradicionalmente no

² Acordo de Compras Governamentais

Artigo V Tratamento Especial e Diferenciado para Países em Desenvolvimento - Objetivos

1. As Partes devem, na implementação e administração deste Acordo, através dos dispositivos previstos neste Artigo, levar em devida consideração o desenvolvimento, necessidade financeira e comercial dos países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, em suas necessidades para:

(a) salvaguardar suas posições no balanço de pagamentos e assegurar o nível de reservas adequado para implementação de programas de desenvolvimento econômico;

(b) promover o estabelecimento ou desenvolvimento de indústrias domésticas incluindo o desenvolvimento em pequena escala e indústrias residenciais em área rural ou áreas retiradas; e desenvolvimento econômico de outros setores da economia;

(c) apoiar unidades industriais até que se tornem totalmente ou substancialmente dependentes de compras governamentais; e

(d) encorajar seus desenvolvimentos econômicos através de acordos amistosos entre países em desenvolvimento apresentados na Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio e não desaprovados por esta (NAÇÕES UNIDAS, 2003: p. 20-21).

Japão. O quarto capítulo discute políticas industriais recentes no Brasil, em especial as novas alterações promovidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, permitindo o uso do poder de compra da União para a promoção do desenvolvimento nacional. O capítulo cinco compara as experiências japonesa e brasileira no fomento da indústria nacional, seguido da conclusão.

2. PROBLEMA DE PESQUISA, METODOLOGIA E OBJETIVOS

Este capítulo apresenta o problema de pesquisa, a justificativa, os objetivos, as perguntas de pesquisa e a metodologia do presente estudo.

2.1. Problema de pesquisa

As políticas industriais brasileiras recentes mostram-se eficazes na promoção do crescimento e dinamismo da indústria nacional à luz do Modelo do Estado Desenvolvimentista³?

2.2. Justificativa

O Japão possui uma longa história de parcerias entre os setores público e privado para a promoção do crescimento econômico. Os altos índices de crescimento econômico observados nesse país, especialmente durante as décadas de 70 e 80, foram resultados de políticas industriais focadas em setores industriais considerados estratégicos, seja em função de sua importância na promoção de um maior dinamismo industrial, seja pelo seu potencial de acarretar externalidades e *spillovers*⁴ (JOHNSON, 1983; EVANS, 1995). DORE (2000, p. 44) assevera que a burocracia estatal japonesa desempenhou um forte papel regulatório no mercado, por intermédio da ampla utilização de recomendações governamentais (行政指導, *gyōsei shidō*). Na verdade, estudos do período Meiji (1868-1912) já mostram o forte intervencionismo do estado japonês no país, revelando que o capitalismo no Japão desenvolveu-se sob a proteção e subsídio do estado (NORMAN, 2000, p. 111). O governo japonês utilizou diversos mecanismos para estimular o crescimento de

³ O Modelo do Estado Desenvolvimentista (conhecido, em inglês, como *Developmental State Model*) será abordado com maior detalhamento no Capítulo 2 do presente trabalho.

⁴ As externalidades podem ser entendidas como “como efeitos laterais de uma decisão sobre aqueles que não participaram dela” (SPEROTTO, 2013, p. 23). Assim, são observadas quando uma atividade ou tomada de decisão de um agente econômico, gera determinado efeito, seja ele positivo ou negativo, em terceiros não envolvidos diretamente na transação. Conforme SPEROTTO (2013, p. 23), as externalidades:

geralmente referem-se aos efeitos resultantes da produção ou consumo de bens ou serviços sobre terceiros, podendo ter natureza negativa, quando geram custos ou redução de bem estar (poluição atmosférica, de recursos hídricos, etc.), ou natureza positiva, quando, involuntariamente, geram benefícios aos demais agentes (investimentos governamentais ou privados em infra estrutura e tecnologia, etc.) (SPEROTTO, 2013, p. 23).

Já os *spillovers* podem ser conceituados como “um caso particular das externalidades positivas, ligadas com a transferência de tecnologia, conhecimento e práticas organizacionais” (MANDLATE, 2013, p. 3).

empresas nacionais, tais como barreiras tarifárias e políticas de promoção à exportação.

Com relação específica ao uso das compras públicas para a promoção de P&D e inovação, ressalta-se que é fundamental a existência de um diálogo intenso e constante entre o comprador e o fornecedor (NYIRI *et al.*, 2007, p. 24; GEORGHIOU *et al.*, 2013). Esse diálogo destina-se a permitir o desenvolvimento de um produto mais próximo às expectativas do comprador e reduzir os riscos financeiros e técnicos, que constituem partes integrantes do processo de inovação. Dessa forma, ainda que o grande poder de compra do governo possa ser utilizado de forma eficiente para o desenvolvimento de novas tecnologias, esse processo demanda interação e comunicação constante com o setor privado, a fim de que as duas partes possam trabalhar em conjunto para desenvolver um produto novo que é, ao mesmo tempo, viável do ponto de vista mercadológico e compatível com as necessidades do comprador.

No setor privado, o enfoque japonês para a administração da cadeia produtiva tem atraído a atenção de gestores e acadêmicos em função da sua capacidade de priorizar a parceria de longo prazo ao invés de lucros de curto prazo (SAKO, 1992; TAKEISHI, 2002; SORTE JUNIOR, 2008). FUJIMOTO (1999), autor de inúmeros estudos relacionados à indústria automotiva, ressalta que o papel dos fornecedores no Japão não se restringe à produção de partes, mas inclui também o desenho e a criação de novos componentes a partir de especificações das montadoras.

É certo que o setor público tem a obrigação de promover a isonomia e transparência em processos licitatórios, o que pode ser visto como um obstáculo na promoção de uma parceria de longo prazo entre o governo e seus fornecedores. Entretanto, é fundamental observar e acompanhar práticas utilizadas pelo setor privado como forma de promover a melhora do processo governamental de compras. Além disso, conforme já mencionado, um padrão de constante diálogo com o setor privado parece ser primordial para permitir que as compras públicas se tornem mecanismos facilitadores da inovação.

KATTEL e LEMBER (2010, p. 371) afirmam que os países do leste asiático utilizaram-se fortemente do intervencionismo do estado para promover o crescimento de setores industriais estratégicos. Por isso, os autores recomendam

que as economias emergentes optem por não aderir ao Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio, uma vez que tais países devem focar-se na utilização do poder de compra de seus governos para estimular o crescimento de suas indústrias nacionais, ao invés de promover o livre comércio e a competitividade.

O Brasil também tem procurado utilizar o poder público de compras como forma de promover o desenvolvimento econômico e social do país. SORTE JUNIOR (2012) descreve iniciativas promovidas pelo Ministério da Saúde no sentido de utilizar o processo de compras governamentais como forma de promover parcerias público-privada entre laboratórios nacionais e empresas multinacionais. Tais iniciativas são focadas no estímulo de P&D, no fortalecimento da indústria farmacêutica brasileira e na melhoria do fornecimento de medicamentos essenciais à população.

Mudanças implementadas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o processo licitatório no âmbito da Administração Pública Federal, permitem maior flexibilidade no uso das compras públicas para beneficiar empresas nacionais. A Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, prevê que o processo público de compras tem como um de seus princípios a promoção do desenvolvimento sustentável do país e permite a concessão de uma margem de preferência de até 25% para empresas que produzam no Brasil ou que estejam engajadas em projetos de P&D no país. Apesar de ser uma política relativamente nova, é possível avaliar alguns de seus resultados, como forma de averiguar se está atingindo os seus objetivos ou se mudanças são necessárias.

É importante também mencionar que o processo licitatório brasileiro recebe constantemente severas críticas em função da delonga dos processos de compra e de inúmeros casos de corrupção (ver, por exemplo, The Economist, 2011). Assim, é relevante examinar se tais práticas ilegais podem se tornar mais numerosas com o aumento de políticas focadas no uso de licitações para fortalecer a indústria nacional.

Além disso, KELMAN (2002, p. 24-25) assevera que a Administração Pública tende a enfatizar processos em detrimento de resultados. O autor afirma que as mudanças operadas na década de 90 no sistema de compras governamentais dos Estados Unidos procuraram aprimorar a sua performance por meio de estratégias

voltadas à redução do formalismo excessivo (KELMAN, 2002, p. 3). Na verdade, a necessidade de garantir a transparência muitas vezes obriga os servidores públicos a priorizar de forma excessiva o cumprimento de normas e procedimentos, colocando o alcance de objetivos em segundo plano. Tal situação tende a ser corriqueira e bastante observada em processos públicos de compras. A proliferação de normas e a devoção exagerada de servidores a procedimentos resulta em atrasos e dificulta melhorias no sistema. Como resultado, os processos licitatórios tornam-se extremamente demorados e inflexíveis. A ameaça de corrupção e a necessidade de garantir a transparência acabam por impossibilitar relacionamentos mais próximos entre o governo e o mercado. Os princípios da isonomia e da ampla concorrência são frequentemente citados como principais razões para a manutenção de regras e procedimentos rígidos em licitações.

A realização de estudos comparados mostra-se relevante na área de políticas públicas. Uma pesquisa comparativa entre as experiências japonesa e brasileira de fomento à indústria nacional permite retirar conclusões e recomendações capazes de auxiliar o Brasil a aprimorar políticas industriais correntes.

Finalmente, por intermédio da análise da experiência japonesa e da avaliação de políticas públicas brasileiras atuais, este estudo examina, ainda que de forma perfunctória, se as práticas de empresas privadas na administração de suas cadeias produtivas podem ser incorporadas ao *framework* de licitações públicas. Entende-se que a utilização de tais práticas de administração da cadeia produtiva poderia promover uma maior integração entre o setor privado, no qual se encontram as empresas e empreendedores diretamente responsáveis pelo crescimento da indústria brasileira, e o governo, que além de comprador, possui o ônus de administrar o erário público e o interesse na promoção do desenvolvimento nacional.

2.3. Objetivos

Objetivo Geral:

- Analisar a experiência japonesa de estímulo ao crescimento de empresas nacionais no período pós-guerra, a fim de retirar conclusões e

recomendações para auxiliar o processo de decisão em políticas públicas no Brasil.

Objetivos específicos:

- Analisar a experiência japonesa de intervenção do estado na economia no período pós-guerra, de forma a identificar os principais meios utilizados pelo governo para promover o crescimento industrial;
- Examinar a abordagem utilizada pelas empresas japonesas na administração de suas cadeias produtivas, avaliar as principais vantagens desse modelo, e discutir sobre a possibilidade de utilização dessa abordagem pelo governo no relacionamento com seus fornecedores;
- Analisar as vantagens e desvantagens do uso do poder público de compras para o fomento de empresas nacionais, sobretudo no que tange a perdas em termos de eficiência no gasto do erário público e promoção da isonomia;
- Avaliar políticas industriais recentes no Brasil, bem como as principais mudanças operadas na legislação relacionada a compras públicas, de modo a averiguar se tais iniciativas estão de fato alcançando os resultados esperados e promovendo o desenvolvimento industrial;
- Comparar as experiências japonesa e brasileira no fomento da indústria nacional, de modo a retirar conclusões e recomendações capazes de auxiliar o Brasil a aprimorar políticas industriais correntes.

2.4. Perguntas de Pesquisa

O presente trabalho propõe-se a enfrentar as seguintes perguntas:

- Como o governo japonês estimulou o crescimento industrial no período pós-guerra?
- Como é a interação entre o governo japonês e as empresas nacionais?
- Quais são as limitações das políticas industriais brasileiras recentes, especialmente no que tange ao uso das compras públicas como forma de fomentar as empresas nacionais?

- A experiência japonesa em estimular a indústria nacional é aplicável à realidade brasileira?
- a necessidade de garantir a isonomia e competitividade em licitações públicas é compatível com políticas focadas no uso das compras públicas para promover o desenvolvimento da indústria nacional?

2.5. Metodologia

Para analisar a experiência japonesa de intervenção do estado na economia, o presente trabalho valeu-se de estudos de fontes secundárias. É extensa e rica a literatura acadêmica relacionada aos métodos utilizados pelo governo japonês para fomentar as empresas nacionais no período pós-guerra (ver, por exemplo, JOHNSON, 1983; WADE, 2004). Vários autores enfatizam as vantagens da parceria não só entre o governo e o setor privado, como também entre uma empresa e sua cadeia de fornecedores (DORE, 1973; SAKO, 1992; SHIMOKAWA, 1994; DORE, 2000). A análise de tais fontes bibliográficas forneceu informações relevantes para a análise de políticas industriais recentes no Brasil e para a identificação de formas adequadas de interação entre governo e setor privado.

A pesquisa relacionada à política industrial e ao sistema de licitações no Brasil também se baseou fortemente em fontes secundárias. Várias políticas industriais recentes enfocaram o uso do poder público de compras para estimular o crescimento de empresas nacionais e um maior investimento em P&D. Uma série de artigos apresentam os obstáculos enfrentados e os resultados obtidos por alguns setores industriais com a aplicação dessas políticas, sobretudo no que diz respeito à promoção do crescimento industrial e à melhoria no fornecimento de serviços públicos (SORTE JUNIOR, 2012; SORTE JUNIOR, 2013).

Para aprofundar o conhecimento da realidade brasileira, entretanto, foram realizadas também entrevistas com servidores públicos diretamente envolvidos com compras governamentais e com a implementação de políticas industriais para o fomento de empresas nacionais. Desde 2008, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) coordena o processo compartilhado de compras de produtos e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) de vários órgãos da Administração

Pública Federal. Além disso, a SLTI/MP utilizou-se de flexibilidades legais em algumas de suas licitações para priorizar empresas nacionais, fornecendo margem de preferência de 25% para firmas que produzam produtos de TI e realizem atividades de P&D no país. Servidores da SLTI/MP engajados em tais procedimentos licitatórios foram entrevistados para avaliar os resultados e benefícios do processo centralizado de compras para a promoção do crescimento da indústria nacional.

3. INTERVENÇÃO DO ESTADO E RELAÇÕES ENTRE EMPRESAS NO JAPÃO

Em geral, o relacionamento entre o governo japonês e as empresas nacionais no período de pós-guerra foi caracterizado por uma interação próxima para o alcance de níveis crescentes de desenvolvimento industrial. Esse padrão de colaboração também pode ser observado no estilo de administração da cadeia produtiva utilizada pelas empresas japonesas, uma vez que as firmas e seus respectivos fornecedores tendem a priorizar a criação de uma parceria de longo prazo, muitas vezes até mesmo em detrimento do lucro de curto prazo.

A intervenção do estado japonês no período pós-guerra centrou-se em selecionar setores industriais capazes de gerar crescimento econômico e em fomentar empresas e empreendedores nacionais para que aumentassem progressivamente a produção e qualidade de seus produtos. Esse processo foi marcado por intensa e constante troca de informações e negociações entre o governo e o setor privado e pelo uso de inúmeras políticas voltadas ao atendimento das necessidades das empresas nacionais.

As subseções a seguir descrevem com maiores detalhes o padrão de intervenção do estado japonês na economia no período pós-guerra e o estilo de administração da cadeia produtiva tradicionalmente utilizado nesse país.

3.1. A relação entre o governo e a iniciativa privada no Japão

O padrão de relacionamento entre os setores público e privado no Japão é tradicionalmente baseado em trocas constantes e intensas de informações com o propósito de atingir objetivos mútuos. A intervenção do estado japonês na economia é caracterizada por um processo contínuo de negociação e cooperação com empresas nacionais visando à promoção do desenvolvimento de setores industriais estratégicos. Esse padrão de intervenção do estado ficou conhecido na literatura acadêmica como o Modelo do Estado Desenvolvimentista (SORTE JUNIOR, 2011a). Na verdade, muitos autores defendem que o Modelo do Estado Desenvolvimentista foi fundamental não apenas para a prosperidade econômica do Japão, mas também de outros países do leste asiático, sobretudo Taiwan e Coreia do Sul (AMSDEN, 1989; WADE, 2004; KOHLI, 1999). Neste modelo, o governo é capaz de desenvolver um projeto contínuo de incremento produtivo, sofisticação tecnológica e

ampliação progressiva de participação de empresas nacionais no mercado global (PEMPEL, 1999, p. 139).

A parceria entre os setores público e privado no Japão está implícita na discussão de JOHNSON (1983) sobre o papel do governo japonês na promoção do crescimento industrial no período pós-guerra. Esse tipo de relação foi criado por intermédio de um processo de interação que se desenvolveu no decorrer da história do país, muitas vezes resultando em conflitos. De acordo com JOHNSON (1983: 317-318), durante o fim da década de 40 havia uma dominância do estado, enquanto que no início da década de 70 eram as empresas privadas que tinham maior força. Isso demonstra que a cooperação no Japão foi um processo construído ao longo dos anos, resultado de constantes negociações e aprendizagem por tentativa e erro. A Administração Pública e as empresas japonesas trocavam constantemente informações, a fim de que as necessidades dos empreendedores pudessem ser supridas e fossem criadas condições para o crescimento industrial.

Evans (1995) descreve esse tipo de relacionamento entre setores público e privado no Japão com o termo “autonomia inserida” (em inglês, *embedded autonomy*). O conceito de inserção (*embeddedness*) implica na necessidade de imersão do governo no setor privado, de forma a entender as necessidades mais fundamentais e urgentes das empresas. Foi por meio desse engajamento próximo com o setor privado que o governo Japonês conseguiu desempenhar um papel efetivo na regulação do mercado e na promoção do crescimento industrial. Essa interação também facilita o processo de adaptar e corrigir eventuais deficiências em políticas públicas, a fim de que os resultados almejados sejam de fato atingidos. Evans (2005), entretanto, acrescenta que, apesar da necessidade de inserção no setor privado, o governo também necessita de autonomia, de modo a proteger-se da corrupção e resistir a pressões políticas. Dessa maneira, o setor público será capaz de definir políticas que possam alcançar os principais objetivos da nação, sem curvar-se a interesses privados.

A burocracia governamental japonesa historicamente desempenhou grande influência sobre o mercado por intermédio de recomendações governamentais (行政指導, *gyōsei shidō*). Esse mecanismo foi amplamente utilizado pela Administração Pública japonesa como um tipo de recomendação ou

aconselhamento que, apesar de informal, era rapidamente obedecido pelo setor privado (HALEY, 1991; DORE, 2000, p. 44; SORTE JUNIOR, 2014, p. 227).

Neste contexto, é importante frisar o papel desempenhado pelo Ministério do Comércio Internacional e Indústria (通商産業省 *Tsūshō-sangyō-shō* ou MITI) no planejamento do desenvolvimento industrial japonês durante o período pós-guerra. O MITI foi capaz de selecionar os setores industriais que poderiam levar o país rumo a níveis elevados de crescimento econômico e convencer empresas privadas japonesas a adentrarem esses setores (WADE, 2004, p. 335).

Assim, o papel do MITI não se restringiu à identificação de setores estratégicos para promover o dinamismo industrial e crescimento econômico. O MITI também atuou de forma plena e ativa no setor privado, estimulando o investimento de empresas japonesas privadas em setores industriais estratégicos. Desenvolveu também uma série de políticas visando atender às principais necessidades dessas empresas.

No caso específico da indústria automotiva, a intervenção do MITI foi relevante para estimular o crescimento das montadoras japonesas. Durante o período compreendido entre 1945 e 1952, que corresponde à ocupação dos Estados Unidos no Japão, restrições de importações foram suspensas em razão da baixa produção doméstica, o que acarretou o crescimento da importação de veículos estrangeiros, com consequente impacto negativo na balança de pagamentos do país. Para solucionar esse problema, com o fim do período da ocupação, o MITI impôs um imposto sobre o valor agregado (IVA) de 40% na importação de veículos, resultando na redução de importações de 44,6% em 1952 para 8,9% em 1955.

O MITI também estimulou, por intermédio de políticas públicas, a promoção de transferência de conhecimento e tecnologia de firmas estrangeiras para as montadoras japonesas no que tange à produção de carros pequenos. Antes da Segunda Guerra Mundial, a experiência das montadoras japonesas restringia-se à manufatura de caminhões. O MITI, entretanto, esperava um crescimento na demanda de veículos pequenos no período pós-guerra e, a partir de 1952, o governo incentivou montadoras japonesas a realizarem negociações com empresas europeias para montarem no Japão, pelo período de três ou quatro anos, veículos com componentes pré-montados importados (chamados em inglês de *completely*

knock-down kits or CKD). O principal objetivo era fomentar uma gradual transferência de tecnologia das empresas europeias para as japonesas, que resultaria na progressiva diminuição do uso de componentes importados e consequente aumento da utilização de partes produzidas no Japão. O MITI esperava que as firmas japonesas conseguissem se tornar competitivas dentro de um período de sete anos. De fato, a empresa Nissan conseguiu assimilar com sucesso a tecnologia estrangeira e iniciar a produção de componentes no Japão dentro de sete anos. Outras montadoras japonesas, entretanto, demoraram anos adicionais para conseguir desenhar e produzir seus próprios componentes automotivos. Essa política foi fundamental para promover a aquisição de conhecimento e tecnologia estrangeira pelas montadoras japonesas, bem como para induzir a competição entre firmas na indústria automotiva japonesa (CUSUMANO, 1985, p. 7-8). CUSUMANO (1985, p. 7) resume a importância das políticas governamentais nos anos iniciais da indústria automotiva no Japão da seguinte forma:

As políticas protecionistas de sucessivos governos japoneses possibilitaram que empresas nacionais experimentassem na indústria automobilística e sobrevivessem apesar da existência de competidores maiores e mais eficientes nos Estados Unidos e na Europa, que estavam ansiosos para exportar para o Japão (CUSUMANO, 1985, p. 7)⁵.

É interessante observar que a qualidade dos veículos produzidos pela Toyota e pela Nissan nos anos iniciais da indústria automotiva no Japão era insatisfatória e os militares constantemente reclamavam da sua durabilidade e confiabilidade (FUJIMOTO, 1999, p. 35). Não obstante, havia um claro incentivo por parte do governo no sentido de fortalecer as empresas domésticas ao invés de trazer montadoras estrangeiras para produzir no país. É também importante mencionar que o Japão possui várias montadoras que se originaram em outros setores industriais, tais como aeronáutica, maquinário têxtil e de alta precisão. Os predecessores da *Mitsubishi Motors*, *Fuji Heavy Industries* e *Prince Motors*, por exemplo, todos produziam aeronaves durante a guerra e somente entraram no ramo automotivo em 1945. *Toyo Kogyo* (renomeada como *Mazda* em 1984) e *Daihatsu* foram previamente do ramo de máquinas de precisão e se tornaram montadoras na

⁵ Livre tradução do autor. No original:

The protectionist policies of successive Japanese governments made it possible for domestic firms to experiment in the automobile industry and to survive despite the existence of far

década de 50 (Cusumano, 1985, p. 14-15). A *Toyota*, originariamente *Toyoda Automatic Loom*, era uma firma do ramo de maquinário têxtil. A determinação do MITI em criar uma indústria automotiva no país durante a década de 50 foi essencial para facilitar o acesso ao crédito em bancos por parte dessas empresas e fomentar o desenvolvimento desse setor industrial no Japão (CUSUMANO, 1985, p. 20).

Na indústria automotiva, o governo japonês adotou uma política de incentivo à exportação no intuito de aumentar a demanda para carros japoneses e instigar as montadoras nacionais a adequar a qualidade dos veículos produzidos no país aos padrões internacionais.

Em outros setores industriais, o governo japonês adotou medidas diferentes para ampliar a demanda de produtos japoneses. No caso de indústrias de alto conteúdo tecnológico, por exemplo, o poder de compra do governo foi amplamente utilizado com tal finalidade. Empresas públicas como a *NTT Communications* (エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ株式会社, *NTT Communications Kabushiki-gaisha*) adotaram medidas de priorização de produtos japoneses em seus processos licitatórios, ampliando a demanda das empresas locais (PATRICK, 1986, p. 24-25).

Assim, foram inúmeras as formas pelas quais o governo japonês fomentou o crescimento das empresas japonesas em setores industriais estratégicos no período pós-guerra. É importante ressaltar, entretanto, que o padrão contínuo de troca de informações, negociação e parceria visando ao alcance de objetivos mútuos entre o governo e a iniciativa privada parece ter sido uma constante em todos esses setores industriais.

3.2. Administração da cadeia produtiva no Japão

A relação entre uma empresa japonesa e os seus fornecedores também é caracterizada pela criação de uma parceria de longo prazo e por um alto nível de troca de informações e interações face-a-face. DORE (2000) refere-se a esse estilo de administração da cadeia produtiva com o termo “negócios com enfoque nas relações” (em inglês, *relational trading*).

larger and more efficient competitors in the United States and Europe that were anxious to export to Japan (CUSUMANO, 1985: 7).

Nos países ocidentais, é razoável para uma empresa interromper as relações comerciais com seu fornecedor e transferir seus pedidos de compra para outra companhia que forneça condições ou preços mais competitivos. Por outro lado, no Japão as firmas tendem a criar um relacionamento duradouro com seus fornecedores, gerando obrigações mútuas no longo prazo, que muitas vezes não têm enfoque exclusivo em ganhos de curto prazo (DORE, 2000, p. 36).

Mais uma vez a indústria automotiva fornece exemplos desse estilo de interação. Observa-se que a indústria automotiva japonesa possui um formato piramidal quando se observa o relacionamento entre a montadora e seus fornecedores. Existe uma divisão vertical de trabalho entre a montadora, situada no topo da pirâmide, e os sucessivos fornecedores situados no segundo, terceiro, quarto e demais níveis. A montadora constrói uma relação de interdependência com seus fornecedores, que são envolvidos em atividades de desenho e desenvolvimento de produtos, desde os estágios iniciais de criação de novos veículos. Como o estilo de administração da cadeia produtiva no Japão é baseado na construção de uma parceria de longo prazo, há um incentivo constante para que a montadora transfira tecnologia e invista no desenvolvimento de competências e habilidades dos seus fornecedores. As visitas dos fornecedores à fábrica da montadora são constantes e existe um padrão contínuo de interação face-a-face para resolver problemas de manufatura e para lidar com outras questões relevantes. Funcionários dos fornecedores inclusive podem ser realocados em instalações das montadoras para trabalhar por um prazo temporário (SORTE JUNIOR, 2008, p. 192-193).

É importante ressaltar que esse tipo de interação não se restringe à montadora e seus fornecedores, mas também ocorre entre os próprios fornecedores da mesma cadeia de suprimentos. Na verdade, fornecedores de primeiro nível também solicitam o desenvolvimento de componentes dos fornecedores de terceiro ou quarto nível e recebem partes pré-montadas (SHIMOKAWA, 1994, p. 25). Além disso, o relacionamento horizontal entre fornecedores da mesma cadeia de suprimento é também baseado em interações estáveis e de longo prazo, que incluem um padrão contínuo de troca de informações e transferência de tecnologia.

Esse relacionamento de longo prazo contribui para a criação de vantagens competitivas para a indústria automotiva japonesa. SHIMOKAWA (1994, p. 24)

ênfatiza que esse tipo de gestão da cadeia produtiva favorece o surgimento de uma maior flexibilidade para lidar com flutuações no nível de demanda e para atender às necessidades do consumidor final.

Em um estudo comparativo envolvendo a indústria eletrônica no Japão e na Inglaterra, SAKO (1992) demonstra as vantagens da parceria de longo prazo entre firmas numa mesma cadeia produtiva. SAKO (1992, p. 2) distingue dois tipos diferentes de relações contratuais entre a empresa e seus fornecedores: “Relações contratuais fora do alcance” (em inglês, *arm's length contractual relation*) e “Relações contratuais obrigacionais” (em inglês, *obligational contractual relation*). Enquanto naquelas a independência é o princípio regente da contratação e não há necessidade de revelar informações sensíveis à outra parte, nestas existe um grande sentimento de cooperação e dedicação que se prolonga no longo prazo. Segundo a autora, cadeias produtivas baseadas em “relações contratuais obrigacionais” contribuem para o alcance de melhores níveis de performance em função do alto nível de confiança mútua e baixo nível de custo transacional (SAKO, 1992, p. 241).

Algumas das características tradicionais do estilo de administração japonês, em especial o trabalho vitalício e o sistema de promoção baseado no tempo de serviço, parecem estar intrinsecamente relacionadas ao tipo de relacionamento entre as empresas no Japão, baseado em parcerias de longo prazo. Em geral, trabalhadores nessas empresas são contratados logo após a graduação, seja depois do segundo grau ou da universidade, e permanecem na mesma empresa até se aposentarem. Por isso, observa-se que existe um sentimento de que o sucesso na carreira encontra-se indissociavelmente ligado ao crescimento e sucesso da própria firma. Assim, trabalhadores japoneses tendem a ser leais a suas empresas e comprometidos ao alcance das metas. Em geral, os objetivos organizacionais são compartilhados por empregados, gestores e fornecedores (DORE, 1973; KOIKE, 1990; SHIMOKAWA, 1994)⁶.

⁶ Vários autores asseveram que o estilo de administração japonês está enfrentando um processo contínuo de mudança, o qual poderia resultar no fim do trabalho vitalício (HUDSON, 1994, p. 342). Como evidência, afirmam que existe um grande número de pessoas realizando trabalhos temporários e, portanto, não se enquadrando como empregados formais vitalícios de grandes empresas. Essas novas formas não usuais de emprego poderiam ser vistas como uma tendência de flexibilização das relações trabalhistas no Japão, na qual trabalhadores independentes e autossuficientes, detentores de certificações que comprovam suas habilidades, tomariam suas próprias decisões sobre em quais empresas pretendem atuar e por quanto tempo, para construírem suas próprias carreiras (DORE, 2000, p. 106).

Para garantir o emprego vitalício, o sistema salarial e de promoção no Japão é baseado no tempo de serviço. Nesse tipo de sistema de promoção, os empregados têm mais incentivos para não trocarem de emprego e continuarem na mesma companhia por toda a sua vida, uma vez que seus salários tendem a aumentar na medida que adquirem mais experiência na empresa em que trabalham. Existe também espaço para premiar trabalhadores que apresentam bom aproveitamento e excelentes resultados, sendo que o sistema salarial no Japão acaba sendo uma combinação entre mérito e tempo de serviço. Não obstante, não existe uma diferença muito grande entre as expectativas dos funcionários e as promoções que efetivamente ocorrem, dado que todos sabem que serão eventualmente promovidos em função do sistema baseado no tempo de serviço, mas que tal promoção poderá vir mais cedo conforme o mérito individual.

É certo que várias mudanças estão ocorrendo no mundo atual com impactos negativos na manutenção da prática de várias empresas japonesas de concessão de trabalho vitalício a seus funcionários. Apesar de ser uma discussão fora do escopo deste trabalho, algumas dessas mudanças merecem aqui ser apresentadas: (i) o aumento da competitividade, em função da expansão da indústria manufatureira nas economias emergentes; (ii) o contato da juventude japonesa com novas culturas e diferentes estilos de vida; e (iii) a necessidade de acelerar o crescimento face à estagnação da economia japonesa nas últimas décadas (DORE, 2000).

Não obstante, é importante assinalar que a prática do trabalho vitalício vem sendo utilizada por grandes empresas no Japão por um longo período de tempo. Na verdade, um artigo publicado em 2006 pelo jornal Japonês *The Nikkei Weekly* noticiou que o número de empregados contratados por tempo integral teve aumento significativo nos meses de junho e abril daquele ano em função de sinais de recuperação da economia japonesa (Nikkei weekly, 2006: 6).

Em contraste, mesmo durante o período pós-guerra, quando o trabalho vitalício era uma tendência muito forte, a contratação de trabalhadores temporários não era incomum. Na verdade, CUSUMANO (1985. p. 80) assevera que essa propensão de transferir parte das tarefas para trabalhadores temporários iniciou-se no final dos anos 1940, quando as empresas Toyota e Nissan estavam enfrentando grandes problemas financeiros que ocasionaram demissões em massa.

Portanto, é questionável se contratações de trabalhadores temporários, ou mesmo o surgimento de outras formas alternativas de contratos empregatícios, constituem novas tendências no mercado de trabalho no Japão. Ao contrário, tais situações parecem ser práticas comuns em períodos de recessão, de modo a permitir que empresas se adequem a períodos de instabilidade na demanda e escassez de recursos financeiros. Dessa forma, contratos permanentes e temporários de trabalho parecem coexistir no Japão, de tal sorte que as grandes empresas japonesas utilizam-se de empregados sazonais para desempenhar certas funções, mas não prescindem do uso de mão-de-obra permanente, a qual deverá desenvolver um conhecimento aprofundado do processo de manufatura específico à empresa em que trabalha.

4. EXPERIÊNCIAS RECENTES NO BRASIL DE FOMENTO À INDÚSTRIA NACIONAL

Este capítulo descreve as mais recentes políticas industriais brasileiras e discute as principais iniciativas do Governo Federal voltadas ao estímulo do empreendedorismo e da indústria nacional. Além disso, será realizada uma breve apresentação das características do processo licitatório brasileiro, uma vez que o poder público de compras tem sido utilizado em anos recentes para a promoção da indústria nacional.

4.1. *As políticas industriais brasileiras em anos recentes*

As políticas industriais definidas no Brasil a partir de 2004 parecem ter, até certo ponto, muitos pontos de congruência com o Modelo do Estado Desenvolvimentista, responsável pelo grande crescimento econômico do Japão e de outros países do leste asiático, conforme já assinalado no capítulo anterior. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), adotada de 2004 a 2007, teve como principal foco o incentivo à inovação em setores de alto conteúdo tecnológico. Semicondutores, *software*, bens de capital e fármacos e medicamentos foram considerados setores industriais estratégicos por essa política industrial. A PITCE também identificou biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis como setores portadores de futuro, pela sua potencialidade de produzir inovações radicais em produtos e processos industriais (SALERNO; DAHER, 2006, p. 4, 46).

KUPFER *et al.* (2013, p. 330) também assevera a importância da PITCE em promover arranjos institucionais para facilitar o retorno de discussões sobre a importância de políticas industriais ao cenário governamental brasileiro. É certo que vários governos anteriores planejaram e instituíram políticas industriais desde a presidência de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954). O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961) é famoso por fomentar o desenvolvimento de setores industriais, identificados como capazes de promover o dinamismo e transformação industrial no país. A indústria automotiva brasileira, surgida nesse período, expandiu progressivamente sua participação na economia brasileira e hoje responde por 18,7% do PIB industrial do país (SORTE JUNIOR, 2011a; ANFAVEA, 2014, p. 42). Não obstante, a prática de se criar políticas industriais no Brasil foi

interrompida durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que seguiu uma linha de governo mais próxima ao modelo neoliberal. Pedro Malan, Ministro da Fazenda nos primeiros anos do mandato de Fernando Henrique, ficou famoso por afirmar que a melhor política industrial era não ter uma (SALERNO; DAHER, 2006, p. 6; ZANATTA, 2012, p. 3; KUPFER *et al.*, 2013, p. 338). Para reverter essa visão, diversos órgãos e agências governamentais foram criados com a PITCE, tais como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), responsável pela implementação de políticas industriais no país, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), uma entidade tripartite composta de representantes do governo, setor privado e trabalhadores que serve como um órgão consultivo à Presidência em questões relacionadas à política industrial (KUPFER *et al.*, 2013, p. 330). Entre 2005 e 2007, 14 reuniões foram realizadas pelo CNDI e esse conselho desempenhou um papel importante na proposta de alterações em instrumentos legais visando à concessão de incentivos fiscais de incentivo à P&D e à inovação (MDIC, 2014).

Uma nova política industrial foi criada em 2008, denominada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). A proposta da PDP incluiu quatro tipos distintos de medidas:

(i) instrumentos de incentivo: crédito e financiamento, capital de risco e incentivos fiscais; (ii) poder de compra governamental: compras da administração direta e de empresas estatais; (iii) instrumentos de regulação: técnica, sanitária, econômica, concorrencial; e (iv) apoio técnico: certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado (MDIC, 2008, p. 23).

A PDP foi dividida em três categorias de programas com propósitos distintos, que abrangem setores industriais diferentes. Os programas que compunham a PDP são os seguintes:

- **Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas:** “nos quais a construção da competitividade está fortemente relacionada à superação de desafios científico-tecnológicos para a inovação, exigindo o compartilhamento de metas entre o setor privado, institutos tecnológicos e comunidade científica. Nos programas desenhados para esta categoria, buscou-se articular uma grande diversidade de

instrumentos, concedendo-se especial atenção à disponibilização de recursos para todas as etapas do ciclo de inovação”. Foram incluídos nesta categoria de programas os seguintes setores industriais: a TIC, a Nanotecnologia, a Biotecnologia, o Complexo Industrial de Defesa, o Complexo Industrial da Energia Nuclear e o Complexo Industrial da Saúde;

- **Programas para Fortalecer a Competitividade:** “com o foco em complexos produtivos com potencial exportador e/ou com potencial de gerar efeitos de encadeamento sobre o conjunto da estrutura industrial. A articulação com o setor privado foi de grande importância para construir esta categoria de programas, resultando em metas compartilhadas de produção, de exportação e de P&D. Como nos Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas, prevê-se o uso articulado de incentivos fiscal-financeiro, regulação, poder de compra e apoio técnico. O Complexo Automotivo, a Indústria de Bens de Capital (sob encomenda e seriados), a Indústria Naval e de Cabotagem, a Indústria Têxtil e de Confecções, o Complexo de Couro, Calçados e Artefatos, o Setor de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos, o Setor de Madeira e Móveis, Plásticos, o Complexo Produtivo do Biodiesel, a Agroindústria, a Construção Civil e o Complexo de Serviços são os sistemas produtivos enquadrados nesta categoria de programas, cuja abrangência será ampliada no tempo, com a inclusão de outros setores”;
- **Programas para Consolidar e Expandir a Liderança:** “contemplam setores e empresas que têm projeção internacional e capacidade competitiva, e que buscam consolidar e expandir esta liderança. Em sua maioria, incluem sistemas produtivos com investimentos de longo prazo em curso, de grande volume, com financiamento estratégico do setor público”. Os Programas para Consolidar e Expandir a Liderança englobam o Complexo Produtivo do Bioetanol, o Complexo Industrial do Petróleo, Gás e Petroquímica, o Complexo Aeronáutico e os Complexos Produtivos de *Commodities*, como Mineração, Siderurgia, Celulose e Carnes e “têm por objetivo reforçar a competitividade do

País pela consolidação e realização de novos investimentos, com ênfase na inovação e na internacionalização de empresas” (MDIC, 2008, p. 29-31).

A PDP permaneceu em vigor até 2010 e, de acordo com KUPFER *et al.* (2013, p. 328), teve um importante efeito anticíclico que parcialmente explica a resiliência apresentada pela economia brasileira durante a crise mundial de 2007-2008. Na verdade, várias medidas, tais como a expansão do crédito ao consumidor e a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tiveram efeitos positivos por estimularem a demanda interna e incentivarem as montadoras a retomar a produção doméstica de veículos (SORTE JUNIOR, 2011a, p. 154).

O Plano Brasil Maior (PBM) é a mais recente política industrial brasileira e foi iniciada em 2011. O Plano foi desenvolvido em cinco diretrizes e seus projetos e programas foram definidos de forma conjunta entre o governo e o setor privado de acordo com as peculiaridades de cada setor industrial brasileiro (MDIC, 2014).

A primeira diretriz é fortalecer a capacidade produtiva no Brasil em áreas que enfrentam a concorrência de produtos importados, tais como as indústrias Têxtil, de Calçado e de Brinquedos. O objetivo é ampliar a produtividade e atualizar a infraestrutura tecnológica na cadeia produtiva de forma a evitar o efeito *hollowing out*⁷ (KUPFER *et al.*, 2013, p. 327-328, 334; MDIC, 2014). A segunda diretriz é expandir e gerar novas tecnologias e oportunidades de negócio. O governo pretende usar o seu poder de compras para criar oportunidades de negócio em setores industriais de alto conteúdo tecnológico e de conhecimento. Encontram-se aqui incluídos os setores de Bens de Capital, TIC, Petroquímico, Aeronáutico, Defesa, Saúde etc. A terceira diretriz é desenvolver e fortalecer a cadeia produtiva em diferentes áreas da Indústria de Energia, incluindo petróleo, energia solar, aeólica, biocombustíveis etc. A quarta diretriz é focada na promoção da diversificação da exportação e internacionalização corporativa, e está centrada primordialmente nos setores de Saúde, TIC e Defesa. Finalmente, a quinta diretriz diz respeito ao uso do conhecimento das empresas brasileiras na indústria de *commodities* para diversificar

⁷ O efeito *Hollowing out* refere-se ao esvaziamento de um setor industrial no país em função da migração das atividades manufatureiras para outras nações que ofereçam condições mais vantajosas às empresas (GORITO, 2010, p. 50; LEVINSON, 2011)

a produção e ampliar o valor agregado. Esta última diretriz inclui setores como as indústrias de Serviços, Logística e Varejo (MDIC, 2011; 2014).

O uso do poder público de compras para estimular o desenvolvimento de indústrias não é recente na política industrial brasileira. Desde o fim da década de 90, o Ministério da Saúde têm usado o seu poder de compras para pressionar empresas transnacionais farmacêuticas a reduzir o preço de drogas antiretrovirais (ARVs), utilizadas para o tratamento da epidemia da AIDS, bem como para promover parcerias público-privadas para a produção nacional de medicamentos essenciais e estratégicos (SORTE JUNIOR, 2012).

Não obstante, com a publicação da Lei nº 12.349, em 15 de dezembro de 2010, a utilização desse poder de compras para o fomento da indústria nacional tornou-se institucionalizado, uma vez que foram criadas margens de preferência normal e adicional de até 25% em licitações no âmbito da Administração Pública Federal para empresas que produzem ou estão engajadas em projetos de P&D no Brasil (PRADA, 2011). Essa Lei é regulada por uma série de Decretos que são específicos para cada setor industrial. Até o momento, foram publicados Decretos para setores tais como Têxtil, Calçados, Farmacêutico, TIC e Maquinário Agrícola (tratores). Destaca-se que a utilização de tais margens de preferência prescinde da publicação desses Decretos específicos para cada setor, com a definição dos produtos abrangidos e da quantificação das margens – respeitando-se sempre o limite máximo de 25%. Assim, as licitações tendem a se tornar um mecanismo cada vez mais relevante no arcabouço das políticas industriais brasileiras.

4.2. O uso do sistema licitatório brasileiro no fomento à indústria

Em 2013, o Governo Federal brasileiro despendeu mais de R\$ 68 bilhões em compras públicas (COMPRASNET, 2014). O PIB brasileiro para o mesmo período foi de R\$ 4,84 trilhões (IBGE, 2014) e, portanto, os gastos públicos na esfera federal em licitações foram de aproximadamente 1,7% do PIB.

O sistema licitatório brasileiro é regulado principalmente pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Tal instrumento normativo estipula as diferentes modalidades de licitação a serem utilizadas pelos órgãos e entidades públicas de acordo com o valor e objeto do contrato (consultoria, obras e serviços de engenharia, venda de

bens da administração, aquisição de bens e serviços etc). Dependendo do tipo de produto ou serviço a ser adquirido, podem ser utilizadas três formas de seleção de empresas: (i) menor preço; (ii) melhor proposta técnica; e (iii) menor preço e melhor proposta técnica. Especificamente para a venda de bens da Administração Pública é utilizada a modalidade de leilão, e o participante ofertando o maior lance será considerado o vencedor do certame (art. 45, § 1º da Lei nº 8.666, de 1993).

Conforme a Lei nº 8.666, de 1993, processos licitatórios envolvendo valor total superior a R\$ 1,5 milhão para obras e serviços de engenharia e R\$ 650 mil para a aquisição de outros produtos e serviços devem ser conduzidos pela modalidade de Concorrência (art. 23, inciso I, alínea “c” e art. 23, inciso II, alínea “c”). Quaisquer empresas que atendam às especificações e padrões de qualidade exigidos e não tiverem nenhuma restrição legal ou impedimento junto à Administração Pública podem participar de licitações nesta modalidade.

O art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, lista os casos nos quais os órgãos ou entidades públicas estão dispensados de realizar o processo licitatório para a realização de contratações. É o caso, por exemplo, de compras cujo valor total encontra-se abaixo de determinado montante (art. 24, II) ou para aquisição por instituições públicas de fomento à pesquisa de produtos a serem usados para fins científicos (art. 24, XXI). Esses casos são chamados de *Dispensa de licitação*.

A referida Lei também prevê casos nos quais a possibilidade de competição é inexistente, seja porque apenas um fornecedor satisfaz os requisitos impostos pelo órgão público comprador, ou porque se faz necessária a contratação de um profissional de grande reputação, detentor de habilidades ou conhecimentos específicos, como um advogado especialista ou artista. Esses casos são conhecidos como Inexigibilidade de licitação.

A principal diferença entre Dispensa de licitação e Inexigibilidade de licitação está no fato de que, enquanto naquele o servidor público pode usar a sua discricionariedade para realizar ou não o processo licitatório, nos de Inexigibilidade entende-se que o servidor não pode realizar a licitação, e sim contratar diretamente com a pessoa física ou jurídica capaz de fornecer o produto ou serviço especializado. Isso ocorre porque, no caso de Inexigibilidade não há a possibilidade de competição e a realização de uma licitação resultaria no desperdício de recursos humanos e de erário público (MENDES, 2011, p. 632; LUSTOSA, 2014).

O processo licitatório brasileiro deposita grande ênfase nos aspectos formais do Edital. O Edital constitui o instrumento convocatório para uma licitação e deve especificar com detalhes todas as condições e requisitos do certame. A Constituição Federal brasileira comanda que as licitações sejam regidas pelo princípio da isonomia, garantindo “igualdade de condições a todos os concorrentes” (art. 37, XXI) e, por essa razão, o Edital deve trazer todas as condições a serem observadas pelos interessados em participar do certame. A alteração de condições ou requisitos relevantes após a publicação do Edital impõe à autoridade competente a necessidade de republicação do instrumento, sob pena de nulidade de todo o processo. Isso porque qualquer alteração posterior pode influenciar a decisão de novas firmas em participar do certame, e se tais mudanças não forem levadas a conhecimento público, o princípio da isonomia estaria sendo violado. Após a alteração e republicação do Edital, os prazos legais devem ser reiniciados para que sejam respeitados os princípios da isonomia e da publicidade.

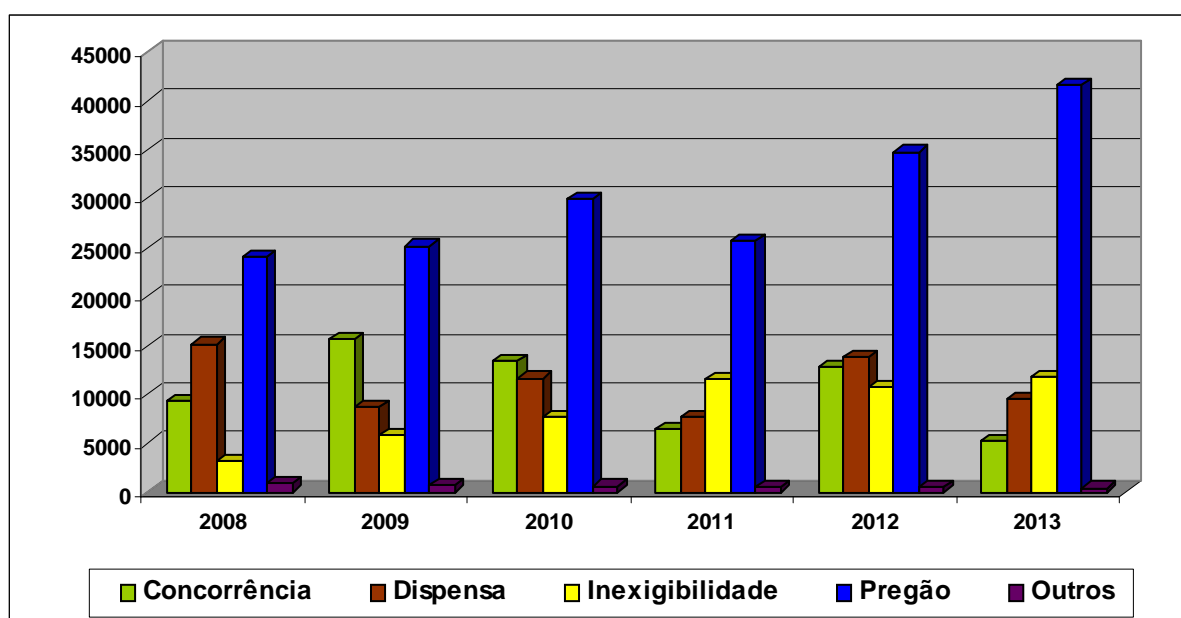
Para garantir o respeito ao princípio da isonomia ou da igualdade de condições a todos os participantes, é permitido que os participantes apresentem impugnações, caso entendam que seus direitos foram violados. A Administração Pública tem um prazo legal, que normalmente é de três dias, para responder a tais questionamentos.

A Lei nº 8.666, de 1993, exige que os participantes de um processo licitatório apresentem documentos atestando sua saúde financeira, além da regularidade fiscal e legal, antes mesmo da apresentação de sua proposta financeira e/ou técnica, na fase de habilitação.

Esse procedimento, entretanto, foi criticado por ser demasiadamente rígido e por retardar significativamente os processos de compras públicas. Como resultado, foi criada uma nova modalidade de licitação, denominada Pregão, por intermédio da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. O Pregão tem sido vastamente utilizado por órgãos e entidades públicas, normalmente na sua forma eletrônica, por intermédio da Internet. O Pregão pode ser usado para a aquisição de bens ou serviços que possam ser especificados de forma clara e objetiva no Edital, a fim de permitir que sejam adquiridos unicamente com base nos preços ofertados. São os chamados bens ou serviços comuns. Assim, na seleção das propostas, o Pregão utiliza exclusivamente o critério de menor preço – isto é, não é possível a sua utilização

para licitações cuja seleção dos participantes é feita por melhor técnica ou por melhor técnica e preço. Não há a estipulação em lei de nenhum limite máximo para o valor total de licitações na modalidade Pregão, razão pela qual ela é amplamente utilizada para processos licitatórios de quaisquer valores, desde que envolvam bens ou serviços comuns. O uso do Pregão tem crescido significativamente desde a promulgação da Lei nº 10.520, de 2002, configurando-se atualmente como o procedimento que envolve o maior montante de recursos financeiros na esfera federal, respondendo por aproximadamente 60% do valor total (Figura 1).

Figura 1. Licitações no Brasil por modalidade no âmbito do Governo Federal (R\$ milhões)



Mais recentemente, a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, alterou a Lei nº 8.666, de 1993, comandando que as licitações tenham como objetivo não só a igualdade de oportunidades entre os participantes e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, mas também a promoção do desenvolvimento sustentável do país. Assim, após a publicação da Lei nº 12.349, de 2010, o princípio da promoção do desenvolvimento nacional deve ser harmonizado com os princípios da eficiência e isonomia nas licitações realizadas pela Administração Pública.

O Instrumento Normativo em apreço prevê a concessão de margens de preferência normal e adicional para empresas que produzam ou estejam engajadas em atividades de P&D no país. A margem de preferência normal é concedida a

empresas que produzam seus produtos em solo brasileiro e é calculada a partir do lance de menor preço ofertado por uma empresa detentora de produto estrangeiro, em uma licitação no âmbito federal. A margem de preferência adicional é concedida de modo complementar à margem de preferência normal para empresas que, além de produzirem no país, estejam também engajadas em atividades de P&D no território nacional. O percentual de cada uma dessas margens é definido por Decreto específico para cada setor industrial, o qual constitui prerrequisito para que tais margens sejam de fato utilizadas em licitações.

Por exemplo, o Decreto nº 7.903, de 4 de fevereiro de 2013, trata dos produtos e serviços de TIC nos quais poderão incidir as margens de preferência normal e adicional. Assim, para produtos e serviços de TIC, as margens em questão só começaram a ser utilizadas em licitações após a publicação do Decreto nº 7.903, de 2013, e somente para os produtos e nos percentuais previstos no Anexo I desse Decreto. O Pregão Eletrônico por Sistema de Registro de Preços nº 14/2013, visando à contratação de empresa para fornecimento de Ativos de Rede, ofereceu margem de preferência de 15% para empresas produzindo esses equipamentos no Brasil e margem de preferência adicional de 10% para companhias que realizem atividades de P&D relacionadas a tais equipamentos no país. Um dos lotes de produtos do Pregão Eletrônico nº 14/2013 foi adjudicado a uma empresa nacional, que se beneficiou das referidas margens de preferência para vencer o certame.

Em 2013, a maioria das licitações conduzidas por órgãos e entidades públicas na esfera federal que ofereceram margens de preferência normal e adicional teve como vencedoras empresas que manufaturam seus produtos no Brasil (COMPRASNET, 2014).

De forma geral, portanto, existe evidência que esse novo mecanismo de oferecimento de margens de preferência a empresas que manufaturam seus produtos ou desenvolvem atividades de P&D no Brasil está atingindo os resultados esperados. Não obstante, é importante analisar se tais resultados encontram-se alinhados aos macro-objetivos das políticas industriais brasileiras recentes. É necessário, ainda, avaliar se as políticas industriais atualmente em voga no Brasil são capazes de gerar crescimento econômico, desenvolvimento e dinamismo industrial e inovação no país. O capítulo a seguir irá abordar tais assuntos, por intermédio de uma comparação entre as experiências japonesa e brasileira.

5. UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPERIÊNCIAS JAPONESA E BRASILEIRA

KUPFER *et al.* (2013, p. 338) assim define os principais requisitos de uma política industrial eficaz:

O sucesso de uma política industrial depende de alguns requisitos cruciais. Um deles é a relevância da visão explícita sobre o futuro e uma estratégia clara para transformá-la em realidade, o que se consubstanciará na essência da política. Outro é a convergência com políticas macroeconômicas, o que se mostrará como o seu sinal de vida. O terceiro requisito é a consistência do modelo institucional, que fornecerá a capacidade de promover melhoras e adaptações à luz de mudanças econômicas supervenientes (KUPFER *et al.*, 2013, p. 338)⁸.

O primeiro requisito de uma política industrial, conforme apresentado acima, parece estar ligado ao processo de planejamento estratégico para a criação de uma vantagem competitiva. PORTER (1998) afirma que, para gerar uma vantagem competitiva, uma firma deve escolher determinado nicho de mercado e realizar um esforço para fornecer produtos ou serviços que atendam da melhor forma às necessidades dos consumidores daquele segmento específico. Apesar de abrir mão de oportunidades latentes de crescimento e lucro em outros ramos do mercado, a partir dessa especialização a empresa poderá construir uma vantagem competitiva no longo prazo.

A criação de uma vantagem competitiva, portanto, envolve decisões cruciais acerca de quais nichos de mercado a empresa deve concentrar seus esforços. Esse processo de tomada de decisão inclui opções sobre segmentos de mercado em que irá operar, participar e competir. São decisões difíceis que englobam riscos e *trade-offs*⁹, já que a empresa estará deixando de lado oportunidades lucrativas em segmentos de mercado nos quais não irá atuar.

O processo de planejar uma política industrial envolve decisões estratégicas similares, especialmente relacionadas aos tipos de competências que o governo

⁸ Livre tradução do autor. No original:

The success of an industrial policy depends on some crucial prerequisites. One is the relevance of an explicit vision about the future and a clear strategy to build it, which will provide its essence. Another is its convergence with the macroeconomic policy, which will provide its vital signs of life. A third is the consistency of the institutional model, which will provide the capacity to improve and adapt in light of the varying economic situations that will materialize (KUPFER *et al.*, 2013: 338).

⁹ SOUZA (2007) define trade-off como “uma quantidade de um atributo (ou variável, ou aspecto) do qual o decisor vai desistir de forma a ganhar uma quantidade específica de outro atributo”.

pretende estimular para criar empresas nacionais competitivas e para promover o crescimento e transformação da indústria interna. É, portanto, necessário definir e centrar-se em objetivos que se mostrem cruciais para direcionar o desenvolvimento industrial na direção esperada pelo estado. Ao invés de focar em ganhos de curto prazo, uma política industrial eficaz deve antecipar as mudanças na economia mundial e procurar prever o sentido de evolução do setor industrial no futuro, de modo a direcionar o desenvolvimento industrial interno na direção correta.

Durante a década de 90 no Brasil, políticas do tipo “selecionar vencedores” foram fortemente criticadas (ZANATTA, 2012, p. 3). Entretanto, a ideia de fomentar certos setores industriais com grande potencialidade de gerarem externalidades positivas e de se tornarem internacionalmente competitivos foi amplamente utilizada por países do leste asiático, com resultados satisfatórios. Na verdade, a análise da experiência japonesa revela que o processo de transformar empresas nacionais em multinacionais altamente competitivas não resulta apenas de decisões governamentais acertadas acerca de quais setores industriais se deve fomentar, mas também de opções cruciais a respeito de quais medidas – incentivos fiscais, subsídios etc. –, quais abordagens – substituição de importações, políticas de apoio à exportação etc. – e quais arranjos institucionais – parcerias público-privadas, comitês interministeriais, agências regulatórias etc. – devem ser utilizadas para melhor atender às demandas do setor privado.

Como sugere a citação de KUPFER *et al.* (2013, p. 338), apresentada no início deste capítulo, políticas industriais eficazes pressupõem não apenas um processo eficaz de planejamento estratégico, mas também mecanismos adequados de monitoração e troca de informação entre o governo e o setor privado que permitam repensar as políticas e adaptá-las a mudanças imprevistas no ambiente político-econômico.

Em função da complexidade de planejar incentivos e subsídios, desenvolver um *framework* institucional adequado e monitorar a implementação de projetos e programas, é fundamental que uma política industrial tenha objetivos claros e busque metas realistas. Uma política industrial excessivamente ampla e abrangente pode perder o seu foco central, tornando-se um mero pacote de incentivos sem um propósito objetivo. Ainda que sirva de auxílio para algumas firmas e, até certo ponto, tenha resultados positivos, uma política industrial demasiadamente abrangente

provavelmente não irá levar ao dinamismo industrial e crescimento econômico sustentável.

Vale destacar que esse processo de seleção de setores industriais estratégicos, acompanhado da criação de mecanismos e arranjos institucionais centrados no alcance de objetivos setoriais específicos, apresentou resultados eficazes não só no leste asiático, mas também no Brasil, em anos recentes. O sucesso do programa brasileiro de HIV/AIDS na década de 90, que atendeu às necessidades dos pacientes fornecendo tratamento universal e gratuito, foi o resultado de diversas iniciativas e arranjos institucionais coordenados pelo Ministério da Saúde focados em desenvolver a indústria farmacêutica nacional e, ao mesmo tempo, melhorar o fornecimento de ARVs para a população. A indústria farmacêutica foi identificada pelo governo brasileiro em 2004 como um setor estratégico no âmbito da PITCE e esforços para fortalecer este setor no país continuaram durante a primeira década do Século XXI. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) criou um programa centrado no desenvolvimento da indústria farmacêutica nacional, chamado Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (PROFARMA), e o Ministério da Saúde implementou uma série de políticas e comitês interministeriais de estudo visando ao fomento dessa indústria. Esse setor industrial brasileiro ainda enfrenta forte competição de outros países emergentes, em especial Índia e China. Além disso, deve-se ter em mente que estímulos em atividades de P&D demoram tempo para produzir efeitos concretos. Não obstante, a experiência brasileira no setor de Saúde aponta uma série de resultados positivos advindos de iniciativas governamentais, tanto em termos de fornecimentos de medicamentos essenciais à população, quanto no que se refere ao apoio ao crescimento de empresas brasileiras (SORTE JUNIOR, 2012). Tais resultados comprovam que a implementação de mecanismos de incentivo específicos para cada setor industrial constitui elemento essencial na criação de uma política industrial eficaz.

Por outro lado, políticas industriais brasileiras recentes tendem a ser muito amplas, tentando abranger um grande número de setores industriais distintos. É certo que algumas medidas, como a redução do IPI em 2009, acabaram por ter um efeito anticíclico favorável, reduzindo os efeitos nefastos da crise econômica mundial de 2007-2008 ao incentivar o aumento da produtividade em diversos setores, dentre

os quais a indústria automotiva (SORTE JUNIOR, 2011a). Entretanto, em termos de estímulo de longo prazo a setores industriais estratégicos, tais políticas foram menos eficazes. Conforme discutido anteriormente, o CNDI realizou 14 reuniões no período compreendido entre 2005 e 2007, o que parece demonstrar que a troca de informações entre o governo e a iniciativa privada no Brasil ainda é limitada, especialmente tendo em vista que tais reuniões não discutiram questões específicas para cada setor industrial, mas abordaram a indústria brasileira como um todo, procurando negociar a continuidade de pacotes fiscais de incentivo à produção industrial (SIMÃO *et al.*, 2012). Para promover altos índices de crescimento industrial, é necessário que o governo mantenha uma relação próxima com o setor privado, de modo a entender suas necessidades mais relevantes e promover constantes readequações nas políticas industriais, de modo a melhor atingir objetivos mútuos.

É igualmente interessante observar que, de forma geral, a política industrial brasileira tradicionalmente não se preocupou em dar tratamento diferenciado a empresas de capital nacional, em detrimento de empresas estrangeiras atuantes no país. Desde o governo de Kubitschek, o maior foco de políticas industriais estava no desenvolvimento de uma indústria doméstica, independente da origem do capital das empresas operantes. O Plano de Metas de Kubitschek depositava grandes expectativas no desenvolvimento da indústria automotiva no país, dada a crença na capacidade desse setor em gerar externalidades positivas e *spillovers* em outras indústrias. Assim, o comitê criado para acompanhar a criação da indústria automotiva no Brasil, o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), conferiu maior ênfase em atrair montadoras multinacionais para produzir localmente do que em proteger as poucas montadoras nacionais que se formaram nos primeiros anos de existência dessa indústria no país (SHAPIRO, 1994, p. 197).

As políticas recentes focadas em utilizar o poder público de compra para fomentar a indústria brasileira também não fazem diferenciação entre empresas com capital de origem nacional e empresas estrangeiras que produzem no país. A Lei nº 12.349, de 2010, por exemplo, oferece margens de preferência para firmas que produzam ou estejam engajadas em atividades de P&D no país, independente da origem do capital ou do controle acionário da empresa.

Essa política representa um *trade-off* entre gasto público eficiente e a promoção do desenvolvimento industrial. É razoável sacrificar-se, até certo ponto, o alcance de uma melhor relação custo-benefício em licitações em prol da promoção do desenvolvimento econômico e dinamismo industrial no longo prazo. Na verdade, até mesmo o Acordo de Compras Governamentais da OMC, em seu art. V, alínea “b”, parece reconhecer a importância das compras públicas na promoção do desenvolvimento econômico e industrial, uma vez que admite a sua utilização, especialmente por países em desenvolvimento, para fomentar seus próprios setores industriais. Entretanto, esse tipo de política deve ser visto como algo temporário e excepcional. Assim como no caso de políticas de substituição de importações, a concessão de margens de preferência não pode ser um fim em si mesma, e sim um meio para o alcance de objetivos claros de longo prazo. O uso indiscriminado de tais mecanismos pode permitir que firmas nacionais ineficazes prosperem sob a proteção do estado, vendendo produtos de baixa qualidade a altos preços. Vale ressaltar que isso já ocorreu no Brasil na década de 80, quando empresas ineficazes produtoras de componentes para veículos sobreviviam no mercado brasileiro apesar do baixo esforço para aumentar a produtividade e qualidade dos produtos, graças ao amparo governamental (SORTE JUNIOR, 2011b, p. 31).

O uso excessivo de mecanismos como margens de preferência para priorizar empresas nacionais pode ter efeitos negativos para empresas públicas, uma vez que essas instituições também precisam seguir a Lei nº 8.666, de 1993. Pesquisas anteriores demonstraram que a necessidade de seguir a legislação de licitação por parte de empresas públicas limita a capacidade de tais empresas de criar relações de longo prazo com seus fornecedores. Além disso, as empresas públicas são negativamente impactadas por firmas oportunistas oferecendo produtos a baixos preços com qualidade insatisfatória. Ainda que a empresa pública possa devolver produtos que não atendam às especificações e até mesmo punir tais fornecedores oportunistas, essas situações resultam em delongas ou até mesmo paradas temporárias no processo de manufatura (SORTE JUNIOR, 2012). Esse tipo de problema não deve ser ignorado, uma vez que as empresas públicas precisam competir no mercado com firmas da iniciativa privada, e a necessidade de seguir as leis de licitação brasileiras acaba por impor custos adicionais aos produtos e serviços, diminuindo a sua competitividade.

Assim, entende-se que as margens de preferência de fato podem ser utilizadas como mecanismos eficientes no estímulo de empresas nacionais e na promoção de atividades de P&D no país. Entretanto, elas precisam ser usadas como parte de um *framework* de política industrial com objetivos específicos e não de maneira indiscriminada e como uma medida permanente.

Uma comparação entre a experiência japonesa de intervenção estatal na economia no período pós-guerra e as atuais políticas industriais brasileiras de fomento à indústria nacional demonstram que o governo japonês atribuiu grande ênfase na seleção de setores industriais estratégicos e no fomento de empresas nacionais nesses setores. O intervencionismo estatal japonês também foi caracterizado pelo foco no desenvolvimento de firmas nacionais japonesas, enquanto que o governo brasileiro historicamente mostrou-se mais preocupado em atrair investimento externo e fazer com que empresas começassem a manufaturar seus produtos no país, independente da origem do capital de origem.

Políticas industriais brasileiras recentes, portanto, poderiam beneficiar-se de um maior foco em setores estratégicos. O capítulo anterior argumentou que a utilização de margens de preferência em licitações parece estar atingindo os objetivos esperados, uma vez que em 2013 empresas produzindo ou engajadas em P&D no Brasil venceram a maior parte dos certames nos quais foram conferidas as referidas margens. Não obstante, esses resultados também geram várias indagações. É importante analisar, por exemplo, se os produtos e serviços abrangidos por essas margens de fato devem ser priorizados para a promoção de maior crescimento e dinamismo da indústria nacional. É também relevante avaliar se as empresas não estão elevando artificialmente seus preços em razão de já saberem de antemão que estarão recebendo o benefício das margens de preferência.

Por outro lado, as compras públicas envolvem recursos financeiros consideráveis e não se deve negligenciar o seu potencial no estímulo da indústria nacional. Mesmo o Japão, que é um país membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e signatário da OMC desde 1995, por muito tempo resistiu à adoção de modalidades de licitação mais competitivas e procurou adotar procedimentos que permitiam privilegiar empresas locais. Apesar de críticas realizadas pela mídia por instigar práticas nefastas e

corruptas, destaca-se que essa priorização de firmas locais não resultou em queda da qualidade da obra ou produto entregue e nem tampouco em demora na conclusão do contrato.

No Brasil, por outro lado, casos de corrupção são constantemente noticiados pela mídia e resultam em grandes atrasos na entrega do objeto final do contrato, superfaturamento de obras, e baixa qualidade do produto final, o que resulta em elevados custos de manutenção. Por oportuno, vale lembrar que o Brasil permitiu até mesmo a adoção de uma modalidade de licitação mais flexível, especificamente criada para permitir a conclusão mais rápida das obras de infraestruturas necessárias para a Copa do Mundo de 2014, mas mesmo assim houve grande retardamento na conclusão das obras. Além disso, várias obras de engenharia do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), planejado para atacar os inúmeros problemas de infraestrutura brasileiros, encontra-se extremamente atrasado no que tange a obras de grande porte voltadas a resolver carências infraestruturais essenciais do país (FARIELLO, 2012; ESTADÃO, 2014; FARIELLO; BONFANTI, 2014; TERRA, 2014).

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho discutiu o modelo japonês de intervenção estatal na economia a fim de identificar os principais elementos responsáveis pelo alcance de altos índices de crescimento industrial e econômico apresentados pelo Japão no período pós-guerra. O modelo japonês, também chamado de Modelo do Estado Desenvolvimentista, é caracterizado pelo esforço exaustivo de identificar setores industriais que iriam desempenhar um papel central na promoção do crescimento industrial no longo prazo e de fomentar empresas nacionais nesses setores. O relacionamento entre governo e setor privado é baseado na troca constante de informações e na colaboração, de modo a permitir a consecução de objetivos mútuos. A política industrial no Japão, portanto, envolve não apenas um processo eficiente de planejamento estratégico, mas também monitoração e acompanhamento constantes, a fim de readaptar os objetivos e medidas previamente estipuladas de acordo com as mudanças de mercado e necessidades das empresas nacionais.

O sistema japonês de compras públicas vigente antes do surgimento da OMC revela uma forte tendência de priorização de companhias nacionais em licitações. O governo japonês, especialmente os governos locais, fez extensivo uso de modalidades de licitações nas quais o órgão ou entidade público indicava previamente as empresas que iriam participar do processo licitatório (conhecidas, em inglês, como *designated competitive tendering*), em detrimento de modalidades de ampla participação do mercado (chamadas, em inglês, de *open competitive tendering*). Apesar dessa priorização ter sido fortemente criticado pela mídia e literatura acadêmica (WOODALL, 1996; NAKATA, 2007), tais práticas certamente foram eficazes em atrair investimento para províncias e incentivar o desenvolvimento de firmas locais. Além disso, esse tratamento diferenciado conferido a empresas locais não resultou em problemas com a qualidade ou o tempo de entrega de obras de infraestrutura. As empresas normalmente finalizavam as obras no tempo previsto e com a qualidade esperada pelo órgão público (WOODALL, 1996, p. 50).

Uma análise de políticas industriais brasileiras recentes, por outro lado, demonstra uma tentativa de abarcar uma imensa gama de diferentes setores industriais e de conceder variados incentivos para promover o crescimento da

indústria como um todo. É certo que incentivos e medidas gerais, voltados para o aumento da produtividade e destinados a todos os setores industriais, são importantes, uma vez que resultam no incremento do PIB industrial e no crescimento econômico de um país. Esse tipo de medidas foi responsável, por exemplo, pela resiliência da economia brasileira observada após a crise econômica global de 2007-2008. Não obstante, um crescimento industrial sustentável de longo prazo demanda uma ênfase maior em um número mais restrito de setores industriais estratégicos. A criação de uma vantagem competitiva envolve decisões acerca de quais setores industriais se espera fomentar de modo a atingir os resultados esperados no longo prazo, bem como sobre as medidas de fomento que se deve implementar para alcançar esses objetivos. Além disso, é fundamental que se tenha uma interação constante e próxima entre setores público e privado nas indústrias identificadas como estratégicas.

As políticas industriais brasileiras mais recentes, em especial a PDP e o PBM, não abordaram de forma adequada essas questões. Tais políticas não enfocaram setores estratégicos específicos, mas tentaram criar mecanismos gerais para atingir grupos de setores industriais. Ademais, o principal canal de comunicação entre o governo e a iniciativa privada, o CNDI, não promoveu um número significativo de reuniões para estimular a interação entre os setores público e privado, e parece ter se centrado mais em tratar assuntos de ordem geral, tais como a manutenção de incentivos fiscais para a indústria como um todo, do que discutir questões específicas para cada setor.

O uso do poder público de compras para estimular a indústria nacional, um conceito que atraiu bastante atenção dentro dessas novas políticas industriais, tende a ser eficiente como uma estratégia baseada na demanda. Na verdade, o poder de compras do Ministério da Saúde já foi utilizado com sucesso no passado para promover a produção pública de ARVs, pressionar empresas farmacêuticas transnacionais a baixarem o preço de medicamentos e estimular parcerias público-privadas entre laboratórios brasileiros e multinacionais. O uso do poder de compra do Ministério da Saúde pode, assim, ser considerado como um elemento importante para o sucesso obtido pelo programa brasileiro de HIV/AIDS na década de 90.

Entretanto, o uso de licitações para fomentar o desenvolvimento da indústria nacional não pode ser visto como um fim em si mesmo, e sim como um mecanismo

para atingir objetivos de políticas públicas. A concessão de margens de preferências para empresas que produzam ou estejam engajadas em projetos de P&D no Brasil constitui um meio importante de priorizar empresas nacionais em licitações, mas também resulta em maiores custos para o erário público, uma vez que o governo realizará compras por um preço consideravelmente superior ao valor de mercado dos produtos. Quando tais margens são utilizadas dentro de um arcabouço coeso destinado a estimular o crescimento e inovação em setores estratégicos, elas favorecem um *trade-off* positivo entre custo e externalidades. Por outro lado, quando as margens em questão são usadas como uma medida geral a ser usada de forma relativamente ampla em vários setores industriais e sem objetivos claros, elas podem permitir que empresas nacionais ineficazes sobrevivam sob o manto da proteção estatal.

O presente estudo defende a possibilidade de harmonização entre o princípio da isonomia e competitividade com o fomento de empresas nacionais em processos licitatórios. Na verdade, o próprio art. V do Acordo de Compras Governamentais da OMC admite o uso do poder de compra governamental para estimular o desenvolvimento nacional, especialmente das nações menos desenvolvidas. É razoável assumir, portanto, que apesar de tais princípios serem cruciais em processos licitatórios em vários países do mundo, é possível flexibilizá-los em favor de prioridades estratégicas nacionais, tais como o desenvolvimento sócio-econômico e promoção do dinamismo industrial.

BIBLIOGRAFIA

- AMSDEN, Alice H. **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization**. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- ANFAVEA. **Brazilian Automotive Industry Yearbook 2014**. São Paulo: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, 2014.
- CHAUDHURI, Sudip. R&D for development of new drugs for neglected diseases in India, **International Journal of Technology and Globalisation**, Vol. 5, Nos. 1/2, 2010, p. 61-75.
- COMPRASNET. Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas: janeiro a dezembro de 2013, **Portal Comprasnet**. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Governo do Brasil. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Estatisticas/2013/01_A_12_INFORMATIVO_COMPRASNET_Dados_Gerais_2013.pdf, acesso em: 1 de abril de 2014.
- DORE, Ronald. **British Factory – Japanese Factory – the Origins of National Diversity in Industrial Relations**. London: George Allen & Unwin, 1973.
- _____. **Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism – Japan and Germany versus the Anglo-Saxons**. New York: Oxford University Press, 2000.
- ESTADÃO. Atraso do Brasil para a Copa do Mundo é o maior, afirma Joseph Blatter: Presidente diz que nunca aconteceu algo parecido desde que começou a trabalhar para Fifa, **Estadão**, 5 de janeiro de 2014, disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/esportes,atraso-do-brasil-para-a-copa-do-mundo-e-o-maior-afirma-joseph-blatter,1115224,0.htm>, acesso em: 15 de abril de 2014.
- EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FARIELLO, Danilo. Projetos bilionários do PAC têm atraso de até 54 meses: É o caso da Ferrovia Norte-Sul e do Eixo Leste da Transposição do Rio São Francisco, **Jornal O Globo**, 1 de abril de 2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/projetos-bilionarios-do-pac-tem-atraso-de-ate-54-meses-4470948>, acesso em: 15 de abril de 2014.

- FARIELLO, Danilo; BONFANTI, Cristiane. Governo deixa R\$ 44 bilhões de fora das contas do PAC 2: Balanço aponta conclusão de 82% das obras, mas ignora projetos bilionários que estão atrasados, **Jornal O Globo**, 18 de fevereiro de 2014, disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/governo-deixa-44-bilhoes-de-fora-das-contas-do-pac-2-11645982>, acesso em: 15 de abril de 2014.
- FUJIMOTO, Takahiro. **The Evolution of a Manufacturing System at Toyota**. New York: Oxford University Press, 1999.
- GEORGHIOU, Luke; EDLER, Jakob; UYARRA, Elvira; YEOW, Jillian. 'Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment', **Technological Forecasting & Social Change**, 2013, no prelo.
- GODIN, Benoît; LANE, Joseph. "Pushes and Pulls": The Hi(story) of the Demand Pull Model of Innovation, **Working Paper No. 13**, Project on the Intellectual History of Innovation, Montreal, Quebec, Canadá, 2013.
- GORITO, Carlos Augusto Cardoso. **As relações Coreia do Sul-China: comércio e desenvolvimento no leste asiático**. Monografia de graduação apresentada para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.
- HALEY, John Owen. **Authority without Power: Law and the Japanese Paradox**. New York: Oxford University Press, 1991.
- HUDSON, Ray. 'New Production Concepts, New Production Geographies? Reflections on Changes in the Automobile Industry', **Transactions of the Institute of British Geographers**, Vo. 19, No. 3, 1994, pp. 331-345.
- IBGE. In 2013, GDP grows 2.3% and reaches R\$ 4.84 trillion, Sala de imprensa, Comunicação Social, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 27 de fevereiro de 2014, disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/en/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2591&busca=1&t=2013-pib-cresce-2-3-totaliza-r-4-84-trilhoes>, acesso em 1 de abril de 2014.
- JOHNSON, Chalmers A. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1983.

- KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Public procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries? **Journal of Public Procurement**, Vol. 10, No. 3, 2010, p. 368-404.
- KELMAN, Steven. 'Remaking Federal Procurement', **Working Paper No. 3**, Visions of Governance in the 21st Century Program, The John F. Kennedy School of Government, , 2002.
- KETTLER, Hannah E.; COLLINS, Chris. 'Using Innovative Action to Meet Global Health Needs through Existing Intellectual Property Regimes', **Study paper 2b**, Commission on Intellectual property Rights, Londres, 2002.
- KOHLI, Atul. Where do high-growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's "Developmental State". In: WOO-CUMINGS, Meredith (ed.). **The developmental State**. New York: Cornell University Press, 1999, p. 93-136.
- KOIKE, Kazuo. **Skill Formation in Japan and Southeast Asia**. Tokyo: University of Tokyo press, 1990.
- KUPFER, David; FERRAZ, João Carlos; MARQUES, Felipe Silveira. 'The Return of Industrial Policy in Brazil'. In: STIGLITZ, Joseph E.; YIFU, Justin Lin (eds.). **The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government beyond Ideology**. India, International Economic Association, 2013, p. 327-339.
- LEVINSON, Marc. "**Hollowing Out**" in **U.S. Manufacturing: Analysis and Issues for Congress**. CRS Report for Congress, Congressional research Service, 2011, disponível em: http://forbes.house.gov/uploadedfiles/crs_-_hollowing_out_in_u_s_manufacturing.pdf, acesso em 28 de junho de 2014.
- LUSTOSA, Dayane Sanara de Matos. 'Licitação: inexigibilidade x dispensa', **Âmbito Jurídico.com.br**, disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7788, acesso em 1 de abril de 2014.
- MANDLATE, Oksana Evguenevna Colomies. **Ligações a montante dos grandes projectos de IDE e diversificação da economia: estudo de caso de quatro empresas ligadas com a Mozal**. Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sócio-Economia do Desenvolvimento. Maputo: Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique, 2013.

MDIC. **Política de Desenvolvimento Produtivo: Inovar e investir para sustentar o crescimento**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2008, disponível em: http://www.pdp.gov.br/Documents/conheca_pdp/Livreto%20da%20PDP%20Original%20-%20Ingl%C3%AAs.pdf, acesso em 7 de abril de 2014.

_____. **Brasil Maior: Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011/2014 – Texto de Referência**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2011, disponível em: http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/2011/11/plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11.pdf, acesso em 8 de abril de 2014.

_____. **Brasil Maior**, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Site do Brasil Maior, 2014, disponível em: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/159>, acesso em 8 de abril de 2014.

MENDES, Renato Geraldo. A inexigibilidade de licitação na visão do TCU, **Revista Zênite de Licitações e Contratos**, Ano XVIII, No. 209, 2011, p. 629-638, disponível em: https://www.zenite.com.br/blog/Doutrina_1_Dr.Renato_ilc209.pdf, acesso em 1 de abril de 2014.

MORRIS, Julian; STEVENS, Philip; VAN GELDER, Alec. Incentivising Research and Development for the Diseases of Poverty, **IPN Working Papers on Intellectual Property, Innovation And Health**, International Policy Network, Londres, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. **Solução de Controvérsias, Organização Mundial do Comércio: 3.12 Compras Governamentais**. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, 2003. Disponível em: http://unctad.org/pt/docs/edmmisc232add27_pt.pdf, acesso em 27 de junho de 2014.

NAKATA, Hiroko. 'Amakudari' too entrenched to curb?, **The Japan Times**, 29 de maio de 2007, disponível em: <http://www.japantimes.co.jp/news/2007/05/29/reference/amakudari-too-entrenched-to-curb/>, acesso em 28 de março de 2014.

- NORMAN, Herbert E. **Japan's Emergence as a Modern State – Political and Economic Problems of the Meiji Period**. Edição comemorativa de 60 anos. Vancouver: University of British Columbia Press, 2000.
- NYIRI, L.; OSIMO, D.; ÖZCIVELEK, R.; CENTENO, C.; CABRERA, M. **Public Procurement for the Promotion of R&D and Innovation in ICT**. Seville: European Commission, Institute for Prospective Technological Studies, 2007.
- PATRICK, Hugh. Japanese high technology industrial policy in comparative context, **Working Paper nº 1**, Center on Japanese Economy and Business, Graduate School of Business, Columbia University, 1986.
- PEMPEL, T. J. The Developmental Regime in a Changing World Economy. In: WOO-CUMMINGS, Meredith (ed.). **The developmental State**. New York: Cornell University Press, 1999, p. 137-181.
- PORTER, Michael. **The Competitive Advantage of Nations**. New York: Free Press, 1998.
- PRADA, Paulo. Brazil Moves to Boost Local Goods, **The Wall Street Journal**, 3 August 2011, disponível em: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424053111904292504576484462829851504>, acesso em 8 de abril de 2014.
- SAKO, Mari. **Prices, Quality and Trust: Inter-firm Relations in Britain & Japan**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SALERNO, Mario Sergio; DAHER, Talita. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (PITCE): balanço e perspectivas**. Brasília, 2006, disponível em: <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980896.pdf>, acesso em 8 de abril de 2014.
- SHAPIRO, Helen. **Engines of Growth – the State and Transnational Auto Companies in Brazil**. New York: Cambridge University Press, 1994.
- SHIMOKAWA, Koichi. **The Japanese Automobile Industry – a Business History**. London: The Athlone Press, 1994.
- SIMÃO, Edna; LEO, Sérgio; PERES, Bruno. Reunião do CNDI fez balanço do 1º do Brasil Maior, diz Pimentel, Valor Econômico, 31 de outubro de 2012, disponível

em: <http://www.valor.com.br/brasil/2888132/reuniao-do-cndi-fez-balanco-do-1>,
acesso em 11 de abril de 2014.

SORTE JUNIOR, Waldemiro Francisco. New trends in inter-firm relations in the Brazilian automobile industry, **Forum of International Development Studies**, Vol. 37, 2008: p. 187-209.

_____. Assessing Brazilian Government Efficiency in Nurturing the Private Sector: A Cross-Sectoral Analysis on Industrial Policy. In: KIMURA, Hirotune; MEGASEJATI, Nanang P.; JAVIER, Aser B. (eds.). **Limits of Good Governance in Developing Countries**. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011a, p. 138-181.

_____. Supply Chain Management in the Brazilian Automobile Industry: Bottlenecks for Steadier Growth, **International Journal of Lean Thinking**, Vol. 2, No. 1, 2011b, p. 24-45.

_____. The production and R&D structure of the Brazilian pharmaceutical industry: The role of public procurement and public drug production, **Global Public Health**, Vol. 7, No. 10, 2012, p. 1062-1079.

_____. Assessing the efficiency of centralised public procurement in the Brazilian ICT setor, **International Journal of Procurement Management**, Vol. 6, No. 1, 2013: p. 58-75.

_____. Does the Japanese inclination towards non-litigation hinder access to justice for minority groups?, **International Journal of Public Law and Policy**, Vol. 4, No. 3, 2014, p. 221-244.

SOUZA, Fernando M. Campello de. **Decisões Racionais em Situações de Incerteza**. Recife, Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

SPEROTTO, Fernanda Queiroz. Externalidades, ganhos de escala e escopo. In: CONCEIÇÃO, Cesar Stallbaum; FEIX, Rodrigo Daniel. **Elementos conceituais e referências teóricas para o estudo de Aglomerações Produtivas Locais**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2003, p. 23-31.

TAKEISHI, Akira. Knowledge Partitioning in the Interfirm Division of Labor: The Case of Automotive Product Development, **Organization Science**, Vol. 13, No. 3, 2002, p. 321-338.

TERRA. Atraso nas obras ameaça sustentabilidade dos estádios da Copa, diz Fifa, **Terra na Copa**, 6 de fevereiro de 2014, disponível em: <http://esportes.terra.com.br/futebol/copa-2014/atraso-nas-obras-ameaca-sustentabilidade-dos-estadios-da-copa-diz-fifa,41c2c37340204410VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>, acesso em 15 de abril de 2014.

THE ECONOMIST. Politics in Brazil – Cleaning the Brasília Pork Factory: In a Never-Ending Telenovela of Sleaze, Dilma Rousseff is Tackling the Excesses of Patronage Politics But Not Yet the Underlying System. Nova Iorque: **The Economist**, edição impressa, 26 de novembro de 2011.

_____. Cartels – Just one more fix: Trustbusters have got better at detecting cartels and bolder in punishing them. But incentives to fix prices remain strong. Nova Iorque: **The Economist**, edição impressa, 29 de março de 2014.

THE NIKKEI WEEKLY. Tight labor market spurs firms to hire full-timers again, The Nikkei Weekly. Tóquio: **Nihon Keizai Shimbun, Inc**, seção de economia e política, Vol. 44, No 2.250, 4 de setembro de 2006, p. 6.

WADE, Robert. **Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization**. 2ª ed. Princeton: Princeton University Press, 2004.

ZANATTA, Rafael A. F. **The risk of the new developmentalism: “Brasil Maior” plan and bureaucratic rings**, 2012, disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2120002, acesso em 7 de abril de 2014.